





REVISTA EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO

DOI 10.14409/REDOEDA.V11I2.13750

ISSN 2362-583X

La compra pública como mecanismo para alcanzar la sostenibilidad: propuesta para superar las brechas de información y la calidad de los datos para la formulación de un nuevo plan de acción nacional

Public procurement as a mechanism to achieve sustainability: a proposal to overcome information gaps and data quality for the formulation of a new national action plan

ANTONIO ALEJANDRO BARRETO MORENO [I, *]
[I] Universidad de La Sabana (Chía, Colombia)
antonio.barreto@unisabana.edu.co
https://orcid.org/0000-0003-2180-9864

JUAN PABLO SARMIENTO ERAZO [I,**]
[I] Universidad de La Sabana (Chía, Colombia)
https://orcid.org/0000-0002-7303-3300
juan.sarmiento3@unisabana.edu.co

Recibido el/Received: 22.06.2024 / June 22nd, 2024
Aprobado el/Approved: 18.09.2024 / September 18th, 2024

RESUMEN

El Estado colombiano tiene la capacidad para determinar las condiciones, precios y disponibilidad de los bienes finales en el mercado, debido a su participación en el consumo interno. Por esta razón, se han expedido un importante volumen de políticas públicas, documentos

ABSTRACT

The Colombian State has the capacity to determine the conditions, prices and availability of final goods in the market, due to its participation in domestic consumption. For this reason, a significant volume of public policies, legal documents and manuals have been issued that aim to

Como citar este artículo | *How to cite this article:* BARRETO MORENO, Antonio Alejandro; SARMIENTO ERAZO, Juan Pablo. La compra pública como mecanismo para alcanzar la sostenibilidad: propuesta para superar las brechas de información y la calidad de los datos para la formulación de un nuevo plan de acción nacional. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 11, n. 2, e268, jul./dic. 2024. DOI: 10.14409/redoeda.v11i2.13750.

* Profesor Asociado y Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana (Chía, Colombia). Director de la Especialización y Maestría de Contratación Estatal. Doctor y Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Pasantía Doctoral de la Universidad de Nantes (Francia). Pasantía posdoctoral de la Universidad de Génova (Italia).

** Profesor e investigador de la Universidad de La Sabana (Chía, Colombia). Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster y Doctor en Derecho de la Universidad de los Andes. Miembro del Grupo de Investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos. Este trabajo se realizó con la colaboración de la abogada de la Universidad de La Sabana, Juanita Vélez Restrepo.

jurídicos y manuales que pretenden asegurar la sostenibilidad ambiental y social, asociados a los Objetivos y Metas de la Agenda 2030, en las Compras Públicas. Estas herramientas se han concertado en las "Compras Públicas Sostenibles", que incorporan obligaciones internacionales del Estado colombiano, así como metas como los ODS y justicia social. No obstante, este documento demuestra que, aunque en algunos procesos se han incorporado estos criterios, los límites de información, las plataformas y datos disponibles y los informes oficiales carecen de elementos que puedan dar cuenta de la eficacia e impacto que puedan tener las CPS en el mercado, así como los efectos que pueda estar ocasionando en los oferentes nacionales. Por ello, se propondrá una solución simple que incorpore metadatos específicos en el SECOP y que permita, al menos hacia futuro, medir los efectos de la CPS y formular planes de acción basados en datos.

Palabras clave: compra pública; intervención estatal en la economía; justicia social; sostenibilidad; objetivos de desarrollo sostenible.

ensure environmental and social sustainability, associated with the Objectives and Goals of the 2030 Agenda, in Public Procurement. These tools have been agreed upon in "Sustainable Public Procurement," which incorporates international obligations of the Colombian State, as well as goals such as the SDGs and social justice. However, this document demonstrates that, although these criteria have been incorporated in some processes, the limits of information, the platforms and data available, and the official reports lack elements that can account for the effectiveness and impact that the CPS may have in the market, as well as the effects it may be causing on national suppliers. Therefore, a simple solution will be proposed that incorporates specific metadata in the SECOP and that allows, at least in the future, to measure the effects of the CPS and formulate action plans based on data.

Keywords: *public procurement; government intervention in the economy; social justice; sustainability; sustainable development goals.*

SUMARIO

1. Introducción

El orden positivo constitucional colombiano se encuentra abierto a varios modelos económicos, que otorga una amplia libertad de configuración legislativa, para determinar el grado de intervención económica en lo que se ha llamado "Economía Social de Mercado". En este sentido, la Constitución ha dejado abierta una carta amplia de libertades económicas, y a la vez, establece la mediación **pública en mercados** regulados por medio de las leyes de intervención económica, así como la incorporación de monopolios rentísticos, el régimen de bienes públicos y hacienda pública y el rol del Estado como director general de la economía.

El constituyente ponderó entre disposiciones con marcada orientación liberal económica y otras que indican la intervención estatal en la economía. Lo antedicho supone abandonar la "neutralidad ideológica" de la Constitución, en tanto incorpora bienes como el orden público económico, seguridad y garantías a ciertas libertades, con una tendencia liberal garantista, que reúne unas garantías constitucionales contradictorias, que garantiza un Estado liberal, pero a la vez, un Estado Regulador, un Estado



gestor de Servicios y responsable de actividades de fomento, y un Estado empresario[1]. En otras palabras, el constituyente dejó abierto el rol del Estado en la economía, entre el liberalismo clásico y la intervención general en la economía, de cara a propiciar el desarrollo económico equitativo y garantizar la supremacía del interés general[2].

En todo caso, la intervención del Estado se orienta a la corrección de las fallas del mercado, la realización de los fines generales del Estado, dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Por ello, el régimen económico de la Constitución procura la protección del trabajo, el pleno empleo, el desarrollo sostenible, la protección al ambiente y los derechos constitucionales, los DESC y otras garantías constitucionales que se concreten en acciones afirmativas del Estado[3]. Se trata de una "retracción positiva" entre las cláusulas económicas y las sociales, en tanto unas condicionan y alimentan el desarrollo de las otras[4]. Para ello, la Constitución entrega un amplio espectro de acción, desde la Economía de mercado, la economía centralista, la economía social de mercado, la economía orientada tributariamente y la planificación[5].

Así, el régimen constitucional de economía social de mercado y los mecanismos de intervención económica, no hacen explícito el rol del Estado como agente de mercado, demandando bienes y servicios. La participación "multiforme" del Estado, permite evidenciar que el poder público actúa de tres modos distintos, a saber: desde las actividades de planeación, fomento y dirección; creando infraestructura económica y determinando las bases para el tráfico de bienes y servicios; y como consumidor y empresario[6]. En este último modo, el Estado tiene la capacidad instrumental para alterar las reglas del mercado vigilado -no regulado- y determinar incluso, precios finales, disponibilidad de bienes y servicios e incluso la innovación tecnológica en tanto el Estado

---

[1] ZÚÑIGA URBINA, Francisco. Constitución económica y Estado empresario. **Revista de Derecho Público**, Santiago de Chile, n. 63, p. 340, 2015. Disponible en: https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/36299.

[2] ALARCÓN PEÑA, Andrea. Economía Social de Mercado como sistema constitucional económico colombiano. Un análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. **Estudios constitucionales**, Santiago, vol. 16, n. 2, p. 146, 2018. Disponible en: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200141

[3] ALARCÓN PEÑA, Andrea. Economía Social de Mercado como sistema constitucional económico colombiano. Un análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. **Estudios constitucionales**, Santiago, vol. 16, n. 2, p. 153, 2018.

[4] ZÚÑIGA URBINA, Francisco. Constitución económica y Estado empresario. **Revista de Derecho Público**, Santiago de Chile, n. 63, p. 340, 2015. Disponible en: https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/36299.

[5] ZÚÑIGA URBINA, Francisco. Constitución económica y Estado empresario. **Revista de Derecho Público**, Santiago de Chile, n. 63, p. 342-343, 2015.

[6] ZÚÑIGA URBINA, Francisco. Constitución económica y Estado empresario. **Revista de Derecho Público**, Santiago de Chile, n. 63, p. 348, 2015.

Colombiano es el mayor comprador de bienes, obras y servicios del país (15,85% del PIB)[7].

En la medida en que la Compra Pública consiste en "la relación de oferta y demanda existente entre las entidades públicas que actúan como contratantes (demandantes de bienes y servicios) que ejecutan recursos públicos, y particulares o entidades públicas en su calidad de contratistas (oferentes de bienes y servicios)"[8], se reconoce la existencia de un mercado monopsónico[9], es decir, que en la relación mercantil es el consumidor (Estado)[10] quien tiene preponderancia sobre los oferentes en cuanto defina un representante que obtenga ventajas de la agregación de demanda. Luego, la compra pública se convierte en el mecanismo que puede incidir de manera determinante en el mercado, su disponibilidad y sus características técnicas, insertando criterios de sostenibilidad, haciendo uso de su poder en el mercado, como un efecto del monopsonio[11].

Lo anterior indica que el Estado, al determinar condiciones de adquisición, define condiciones técnicas y económicas que pueden alterar el mercado. Por ello, aunque no se trata de una herramienta de intervención económica explícita, es un mecanismo de intervención directa en el mercado. De acuerdo con el Plan de Acción Nacional de Compras Sostenibles de 2017 (En adelante PANCPS), la demanda orientada que realice el Estado colombiano contribuye con el aumento de la demanda de bienes y servicios de calidad que incorporan criterios de sostenibilidad, y de esta manera, incidir en los procesos de producción e innovación de los proveedores del Estado.

Junto a la constitucionalización de la economía social de mercado y el PANCPS, cuya transición es permanente, la comunidad internacional incorporó a la Compra Pública Sostenible, como una categoría y una meta que debían incorporar los Estados a su agenda. Efectivamente, desde la Declaración de Río, la "cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible"[12], y otros instrumentos internacionales, se introdujo el principio de "desarrollo sostenible" o *"sustainable development"*. A partir de entonces, las medidas

---

[7] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016 – 2020**, 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 6. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Plan_de_Accion_Nacional_de_Compras_Publicas_Sostenibles_2016-2020.pdf

[8] BARRETO, Alejandro. **El Derecho de la Compra Pública**. 1. ed. Bogotá D. C.: Editorial Legis, 2019, p. 23 (xxiii)

[9] BARRETO, Alejandro. **El Derecho de la Compra Pública**. 1. ed. Bogotá D. C.: Editorial Legis, 2019, p. 25 (xxv)

[10] Es importante mencionar que se entiende que dicha facultad otorgada por el monopsonio al Estado es ejecutada, ejercida y se encuentra representada en la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que a través de sus mecanismos de regulación del mercado (tales como documentos tipo) puede incluir elementos de vinculatoriedad a efectos de la Compra Pública Sostenible.

[11] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-519 de 1994.

[12] NACIONES UNIDAS. **Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible:** Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. Nueva York: Naciones Unidas, 2002. Disponible en: https://gsagua.com/wp-content/uploads/2014/07/informe-de-la-cumbre-mundial-sobre-el-ds.pdf



de política pública que han adoptado los países, con el fin de garantizar la protección y conservación del medio ambiente, parten de un concepto transversal y un marco normativo fuerte.

La Cumbre Mundial de Desarrollo de Sostenible, en el capítulo 3º, denominado "Modificación de los patrones insustentables de consumo y producción", hizo un llamado a desarrollar medidas para la producción y consumo sustentables, idea que venía acogiéndose desde la conferencia de 1992 en Río, pero que posteriormente se materializa en el concepto CPS (Consumo y Producción Sustentable)[13]. Esta denominación[14] sería base del Proceso Marrakech, en el que por primera vez se haría referencia a las compras públicas verdes o sostenibles. Este proceso tiene sus orígenes en la primera reunión llevada a cabo en Marrakech, Marruecos en el año 2003 que se adelantó como respuesta al Marco Decenal que se encontraba desarrollando para atender a los requerimientos hechos en el Plan de Implementación de Johannesburgo.

El Plan de Acción Nacional de Compras Sostenibles de 2017 retoma los antecedentes de las Compras Públicas Sostenibles (en adelante CPS) y sitúa sus cimientos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (RIO+20) en 2012. En la citada conferencia se adoptó el Marco Decenal de Programas sobre Patrones de Consumo y Producción Sostenibles para acelerar la producción y consumo sostenible tanto en países desarrollados y como en desarrollo. En el 2014, inicia el Programa de CPS - liderado por ONU Medio Ambiente, co-liderado por KEITI (Korean Environmental Industry and Technology Institute) e ICLEI (Local Governments for Sustainability). En septiembre de 2015, se acordaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030[15]. Los ODS, de aplicación universal, deben ser adoptados por los gobiernos y deben establecer marcos nacionales para el 2030. Dentro de los 17 ODS, el número 12 estableció que se debe "garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles" con una meta específica, la meta 12.7, que indica que "los gobiernos deben propender a

---

[13] La CPS se refiere al "uso de servicios y productos que responden a las necesidades básicas, mejoran la calidad de vida y, a la vez, minimizan el uso de recursos naturales y materiales tóxicos así como las emisiones de desechos y contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o producto; para así no poner en peligro las necesidades de las generaciones venideras". (Simposio de Oslo, 1994)

[14] PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. **El proceso de Marrakech**. Paris: PNUIMA/ United Nations Envirnment Programme, 2009, p. 23.

[15] En este evento, gracias a la congregación de 170 países se adoptó "(…) un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 167 metas conexas, que servirían de parámetro general para orientar las actividades de desarrollo a escala nacional y mundial durante los próximos 15 años. Esta agenda sostuvo dentro de una de las esferas de importancia el planeta y a la Declaración Universal de Derechos Humanos y las demás declaraciones en materia medio ambiental como fundamentos para su expedición. UNESCO, 2019, "Los derechos humanos al agua y el saneamiento y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible", en: Informe Mundial de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019: No dejar a nadie atrás, UN, New York, https://doi.org/10.18356/88403265-es.

asegurar prácticas de compras públicas que sean sostenibles y alineadas con las políticas y prioridades nacionales"[16].

Dentro de este marco, y tratándose de la implementación de las CPS, los integrantes del proceso establecieron como uno de sus objetivos "proporcionar un esquema de políticas propicio" en el que decidieron incluir, como una de sus herramientas, las Compras Públicas Sustentables[17]. Tan importante resultó el fomento de las Compras Verdes, como se les llamó en países de Europa como Inglaterra y España, para promover la CPS, que en el mismo proceso se creó un grupo de trabajo en el año 2005 bajo el nombre de "Compras Públicas Sustentables" a cargo de Suiza[18], cuya función era la de capacitación y promoción de herramientas para la adopción de este enfoque ambiental en los demás países[19].

De esta manera, se establece una interrelación entre distintos factores asociados a la protección del medio ambiente, la consecución del desarrollo sostenible y las compras públicas como una herramienta para llegar a este fin. Durante este desarrollo se presentaron iniciativas como conferencias y procesos de implementación en las que participaron varios países y otras organizaciones que fueron adelantando por su cuenta, y en algunos otros casos bajo el apoyo de las Naciones Unidas, medidas internas e internacionales para la promoción de las Compras Públicas Sostenibles bien sea a través de iniciativas legislativas o mediante adopción de políticas públicas.

Algunos de los países que han implementado estas iniciativas son: Japón, lugar en el que se llevó a cabo la primera conferencia internacional sobre compras verdes en el año 2004; Corea, a través del *"Act on Development and Support of Environmental Technology of 1994"* que promovía especialmente un etiquetado ambiental en los productos; Austria, haciendo uso del ISO 140001; China, implementando la "*List for Environmental Labelling Products*" cuyo contenido debe preferirse al realizar cualquier compra por parte de una entidad; Estonia, que fortaleció las medidas para la implementación de un

[16] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016 – 2020**, 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 8. https://acortar.link/1nlfGK

[17] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016 – 2020**, 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 9.

[18] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016 – 2020**, 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 45.

[19] Fue entonces cuando se advirtió la necesidad de definir las "Compras Públicas Sostenibles" y de ahí que a hoy en día se esté acudiendo al siguiente concepto: "Un proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos utilizando sus recursos de manera óptima a lo largo de toda su vida útil, de modo que se generen beneficios no solo para la organización sino también para la sociedad y la economía, minimizando al mismo tiempo los daños al medio ambiente." Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2012, Implementando compras públicas sostenibles. Recuperado de: phttp://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/compras_públicas/SPPguidelines_SP_27_07_12.pdf



transporte público sostenible y amigable con el medio ambiente; e Italia, con la implementación de la tabla de costos de ciclo de vida de los productos[20].

Por su parte, las organizaciones internacionales han adoptado también un rol especial en esta iniciativa tal es el caso del Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (o por sus siglas en inglés, IISD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (o por sus siglas en inglés, OECD). La primera de estas ha trabajado con otras organizaciones para proporcionar la herramienta "*Sustainable Asset Valuation (SAVi)*", que permite a los gobiernos determinar las ventajas económicas, sociales y al medio ambiente que proporciona la implementación de las compras públicas sostenibles[21]. Por su parte, la OCDE ha brindado a sus países, miembros o no, una serie de medios como el documento *"Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement"* en el año 2002 para demostrar la implementación de esta nueva forma de compra amigable con el medio ambiente que denomina *"Green Public Procurement-GPP"* cuyo fundamento es el Marco Decenal, al que se aludió con anticipación.

En línea con lo anterior, también hay acciones como la del Parlamento y el Consejo de la Unión Europea, quien emitió directivas sobre sostenibilidad en las compras públicas vinculantes para los estados miembros[22]. Además, la Comisión Europea ha incoado una caracterización de la contratación pública ecológica, entendiéndola como:

> *El enfoque mediante el cual las autoridades públicas integran criterios ambientales en todas las etapas de su proceso de adquisición, fomentando así la difusión de tecnologías ambientales y el desarrollo de productos ecológicos, buscando y eligiendo resultados y soluciones que tengan el menor impacto posible en el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida*[23].

La Organización Mundial del Comercio -OMC-[24] por su parte, además de elaborar el "Acuerdo sobre Contratación Pública" celebró el Simposio sobre contratación

---

[20] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. **Going Green**: Best Practices for Sustainable Procurement, 2015, p. 9, 12, 20, 24, 26. Disponible en: https://doi.org/10.1787/3291acbf-en

[21] Al respecto ver: International Institute for Sustainable Development. Disponible en: https://iisd.org/savi/

[22] PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. **Implementando compras públicas sostenibles:** introducción al enfoque de PNUMA. 1. ed. París: División de Consumo y Producción Sostenible, 2012, p. 7. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/implementando_compras_publicas_sostenibles_-_colombia_1.pdf

[23] BOUWER, Maarten; JONK, Margo; BERMAN, Tanya; BERSANI, Raffaella; LUSSER Helmut; NAPPA, Vincenzo; NISSINEN Ari; PARIKKA, Katriina; SZUPPINGER, Péter y VIGANÒ, Cosetta. **Green Public Procurement in Europe – Conclusions and recommendations.** The Netherlands: European Commission, 2006 p. 5. https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/green_public_procurement_in_europe_-_conclusions_and_recommendations_geral_11.pdf

[24] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **Acuerdo sobre Contratación Pública**, Ginebra: Organización Mundial del Comercio, 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/gpa_brochure2015_s.pdf

sostenible que tuvo lugar en Ginebra el 22 de febrero de 2017, con ponencias de diversos actores como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA, el Banco Mundial, el Consejo Directivo de la Contratación Sostenible de los Estados Unidos y uno de los miembros de la OECD.

Además de esto, actualmente contamos con la Ley Modelo sobre la Contratación Pública de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional – CNUDMI[25] en materia de sostenibilidad ambiental y social.

Como puede observarse, el movimiento de las Compras Públicas Sostenibles es un fenómeno global, que no solo ha sido abordado internamente por los países mediante la adopción de documentos vinculantes o no para los gobiernos, también es parte relevante de la agenda de muchas organizaciones como las Naciones Unidas o incluso la OCDE, que se refleja en su influencia en los diferentes países que la componen. El país ha incorporado los compromisos internacionales antes indicados por medio de la CPS, por medio de documentos CONPES, Manuales, Guías y recientemente, normas positivas enfocadas a criterios sociales de la sostenibilidad. A continuación, se expondrán los documentos nacionales que incorporan las CPS (2), para luego dar cuenta de la opacidad y los límites en la calidad de los datos, que permitan medir el impacto y la eficacia de los documentos que se han expedido sobre la materia (3).

2. Políticas Públicas, Guías, Manuales y reglas sobre la CPS en Colombia

De la mano del contexto internacional y la agenda global para la sostenibilidad, y en el marco de la constitucionalización de la economía social de mercado, el país ha desplegado políticas públicas e instrumentos jurídicos para la implementación de la CPS. Si bien se han tomado medidas tales como aprobar leyes que incorporan en el ordenamiento convenios internacionales como el de Basilea[26], promover políticas públicas como la "Política Ambiental para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Peligrosos – 2005" o incluso proferir resoluciones[27] y leyes en materia medio ambiental[28], lo cierto es que no existe un marco normativo propio para el tratamiento de las Compras Públicas Sostenibles[29]. En el año 2011 hubo un intento por regular las compras ver-

[25] COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL. **Ley modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública**, 1. ed. Nueva York: Naciones Unidas, 2014. Disponible en: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf

[26] Congreso de la República de Colombia, 1996, Ley 253 de 1996.

[27] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Resolución 1457 de 2010 y Resolución 0372 de 2009.

[28] Congreso de la República de Colombia, 1998, Ley 430 de 1998.

[29] Las entidades estatales al adquirir bienes y servicios deben seguir una serie de normas que garanticen las bases para mantener un equilibrio entre eficacia económica, ambiental y social, de tal forma que además de satisfacer su necesidad y el interés general inmediato, también lo haga pensando en uno mediato, que es



des a través de dos iniciativas legislativas presentadas al Congreso de la República las cuales fueron: Proyecto de Ley 170 de 2011 "Por la cual se promueve la adquisición de productos amigables con el medio ambiente en las entidades estatales, se regula el uso adecuado del papel y sus derivados, y se dictan otras disposiciones" y el Proyecto de Ley 237 de 2012 Senado "Por el cual se promueve la adquisición de bienes y/o servicios con criterios ambientales en las entidades estatales y se dictan otras disposiciones". Sin embargo, ambas fueron archivadas.

Empero, el Ministerio de Medio Ambiente y la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente, por medio de guías, ha implementado orientaciones para la identificación de variables en el proceso de selección del contratista, que atiendan a la sostenibilidad ambiental y "socialmente responsables". Adicionalmente, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-, ha emitido los documentos 3918 y 3919, ambos del año 2018, que contienen la política pública sobre (i) la estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia y (ii) la política nacional de edificaciones sostenibles respectivamente.

De igual modo, se creó la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible y el Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016-2020. El primero de los documentos partió de los antecedentes de la Política Nacional de Producción más Limpia en 1997 adelantada por el Ministerio del Medio Ambiente y con ello busca crear criterios partiendo de estas experiencias y logros para dar un nuevo aire a partir de los planteamientos del Proceso Marrakech[30].

En el 2018, el Documento CONPES 3934 definió la política pública nacional de "Crecimiento Verde", y con ello, definió las "trayectorias de crecimiento que garantizan el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando la conservación del capital natural y la seguridad climática". Entre otros elementos a destacar, se indican las rutas para arribar directamente al cumplimiento de 9 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), e indirectamente en otros 7 ODS, y promueve acciones asociadas al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París. El mismo texto realiza la valoración económica de la degradación ambiental en Colombia, que para el

---

incierto bajo la lógica que existe en la actualidad. La contratación estatal en Colombia está conformada por un marco amplio de normas de carácter privado y público a las que se deben someter las entidades estatales y los particulares que deciden contratar con ellas. Actualmente, se encuentra bajo la regulación de dos regímenes de contratación; el primero de ellos de carácter general, regulado bajo las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1882 de 2018, decretos 1082 de 2015, 342 de 2018, entre otros, mientras que el otro corresponde a los regímenes especiales de la contratación pública, al que están sometidas algunas entidades que se regulan bajo unas normas distintas al Estatuto General de la Contratación, principalmente de derecho privado y el Manual de Contratación de la entidad contratante.

[30] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible.** 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010, 71. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/polit_nal_produccion_consumo_sostenible.pdf

2015, había significado el 2,08 % del producto interno bruto (PIB) en el 2015[31]. Por su parte, el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y empresa del 2018 amplió la CPS, para incorporar criterios de sostenibilidad y responsabilidad social en la Compra Pública. En este Plan de acción se indicó que, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se implementaría la inversión socialmente responsable que contribuya al desarrollo regional, minimizando los impactos negativos en el ambiente y las comunidades, bajo principios de eficiencia y transparencia. Así, se desarrollaría el listado de criterios básicos aplicables a la toma de decisión en los procesos de selección y adjudicación de contratos públicos, se determinaría la inclusión de estos criterios en sus procesos de adjudicación y se adaptaría al sistema de compras públicas para que incorporar criterios de respeto por los derechos humanos y el cumplimiento con la debida diligencia en derechos humanos.

El CONPES 3934 también definió, como acciones para el 2018, actualizar la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, publicar una Guía de Compras Públicas con criterios de sostenibilidad e incorporar criterios de sostenibilidad en nuevos acuerdos marco o instrumentos de agregación de demanda, establecidos para compras públicas. Cabe indicar que estos criterios también resultan aplicables a los nuevos sistemas dinámicos de adquisición contemplados en el artículo 102 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"[32]. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) expidió la "Misión de Crecimiento Verde"[33] que consiste en una iniciativa con una proyección a 2030 que tiene como uno de sus objetivos la sostenibilidad y el crecimiento económico resistente al cambio climático. Igualmente, importante es el Sello Ambiental Colombiano, que consiste en una etiqueta adoptada en el marco del Plan Nacional de Negocios Verdes reglamentada mediante Resolución 1555 de 2005[34].

Lo anterior ha significado una abultada producción de manuales, guías conceptuales y metodológicas y fichas técnicas emitidas por el Ministerio de Ambiente y

---

[31] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016 – 2020**, 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017. https://acortar.link/1nlfGK

[32] Congreso de la República de Colombia, Ley 2294 de 2023, art. 102.

[33] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Misión Crecimiento Verde**. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/misiones/mision-crecimiento-verde/Paginas/sobre-la-mision.aspx

[34] Esta etiqueta ecológica según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, está definida así: "(…) consiste en un distintivo o sello que se obtiene de forma voluntaria, otorgado por una institución independiente denominada "organismo de certificación" (debidamente acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación -ONAC y autorizado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA) y que puede portar un bien o un servicio que cumpla con unos requisitos preestablecidos para su categoría. El uso del SAC es voluntario, lo que significa que los interesados en que sus bienes o servicios porten esta etiqueta pueden solicitarla. Portar el Sello Ambiental Colombiano debe ser considerado por los productores o prestadores de servicios como una estrategia comercial y una ventaja competitiva; y por los consumidores como un valor agregado frente a otros bienes o servicios que no cuentan con este instrumento."



Colombia Compra Eficiente. Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente ha condensado diversos documentos para orientar la adquisición de bienes y servicios con criterios que consideren los aspectos ambientales, mediante la utilización eficiente de recursos naturales a lo largo de su ciclo de vida, entre otros: Plan Nacional de Negocios Verdes[35], Herramienta ACB -Especificaciones técnicas, Guía Conceptual y Metodológica Compras Públicas Sostenibles, Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016-2020, Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, Compras Públicas PNUMA, Manual de Compras Públicas Sostenibles[36], herramienta para evaluar criterios de "Sostenibilidad y Eficiencia Energética", manual de uso de la herramienta de evaluación de criterios de "Sostenibilidad y Eficiencia Energética", Criterios de Contratación Operador Logístico, criterios mantenimiento de vehículos.

Los instrumentos señalados proporcionan criterios a las entidades y orientan los procesos de selección, para la adquisición de bienes y productos, que disminuyan la huella ambiental dejada por la contaminación y que hoy se refleja en los cambios climáticos. A través de ellos, los contratantes pueden incluir criterios de sostenibilidad en los distintos mecanismos de selección para promover un consumo consciente y una producción acorde con la necesidad actual de las sociedades.

Por su parte, la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente ha emitido la guía de compras públicas sostenibles y compras públicas socialmente responsables. Como agente regulador de las adquisiciones públicas, la Agencia consideró que en cabeza de estas está la obligación de determinar "*los impactos ambientales, sociales y económicos de sus adquisiciones*". Para lograr este objetivo, les indicó a las autoridades que deben realizar análisis de ciclo de vida del bien o servicio, herramienta que incluso se ha propuesto a nivel internacional pues no solo se debe comprobar el costo presente del bien sino el que llegue a generar en un futuro.

Así mismo, introdujo el término "valor por dinero" como efecto de la implementación de las "*Green Procurement*", toda vez que a través de estas:

> *(i) satisfacen la necesidad (eficacia); (ii) reducen los costos asociados al ciclo de vida del bien o servicio (economía); (iii) disminuyen el uso de recursos (eficiencia); (iii) incluyen a empresas o poblaciones con dificultades para participar en el sistema de compra pública, y (iv) promueven la innovación en el sector privado*[37].

---

[35] MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan Nacional de Negocios Verdes 2022-2030.** Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Biointropic y Corporación Biocomercio Sostenible, 2022. https://acortar.link/Up4BVj

[36] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Manual de Compras Públicas Sostenibles**. CCE-GCO-MA-02, 2020. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/cce_destacados/cce-gco-ma-02_manual_compras_publicas_sostenibles_pdf.pdf

[37] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas sostenibles con el ambiente**. G-CPSMA-02, 2022, p. 4. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_sostenibles_1.pdf

Bajo el entendido que la contratación púbica es un instrumento de desarrollo económico[38] también reconoció, como lo hizo en su momento el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible[39], que la implementación de las Compras Públicas Sostenibles trae una serie de beneficios no sólo económicos, ambientales, sino además sociales y financieros. Para conseguir estas ventajas, la Agencia establece una serie de criterios de sostenibilidad que ha de tener en cuenta la Entidad Estatal al momento de adelantar un proceso de selección: "(i) identificar la necesidad; (ii) consultar al mercado; (iii) priorizar; (iv) definir requisitos mínimos; (v) determinar especificaciones técnicas y criterios de calificación; (vi) estructurar las condiciones del contrato; (vii) adelantar el Proceso de Contratación; y (viii) monitorear y evaluar"[40].

La Guía Conceptual y metodológica de Compras Públicas Sostenibles del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del 2021, identifica el ciclo para determinar los criterios de sostenibilidad. Así, las entidades deben "planear, hacer, verificar y actuar". En la planeación, indica el Ministerio, se conforma un equipo, se seleccionan y priorizan bienes y/o servicios y se elaboran las fichas técnicas con criterios de sostenibilidad. Es en este punto, donde la guía se extiende, diferenciando los aspectos ambientales de distintos bienes que son demandados de manera recurrente por las entidades públicas. En este trabajo detallado, se tienen en cuenta los lineamientos de las Normas Técnicas Colombianas (NTC) existentes para la obtención del Sello Ambiental Colombiano (Etiqueta ambiental tipo I, con el fin de apoyar y crear criterios unificados). Adicionalmente se consideraron los medios de verificación propuestos en la Norma Técnica Colombiana ICONTC ISO 14021. Etiquetas y declaraciones ambientales, auto declaraciones ambientales, etiquetado ambiental tipo II y amplía el listado de medios de verificación para declaraciones ambientales. Adicionalmente, en el 2019, el Ministerio elaboró y publicó una ficha técnica con criterios ambientales para distintos servicios que son adquiridos por las entidades públicas, determinando los criterios de sostenibilidad y los medios de verificación.

Por su parte, Colombia Compra Eficiente -en adelante CCE- publicó en el 2022, la guía de Compras Públicas Sostenibles con el Medio ambiente. En este breve documento,

---

[38] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Plan Estratégico 2019 – 2022**. Bogotá D. C., 2019, p. 6. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/plan_estrategico_institucional_cce_2019_-_2022_vf_nov2019_0.pdf

[39] CASIER, Liesbeth, HUIZENGA, Richard, PERERA, Oshani, RUETE, Marina y TURLEY, Laura. **Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe**. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) - Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2015, p. 9–10. Disponible en: https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf?q=sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf

[40] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Plan Estratégico 2019 – 2022**. Bogotá D. C., 2019, p. 9. En este punto se debe señalar que la misma Agencia sostiene que ante la implementación progresiva de las Compras Públicas Sostenibles es recomendable que incluya los criterios de sostenibilidad como factores de calificación adicional y no como especificaciones técnicas (de obligatorio cumplimiento).



se indica la incorporación de criterios medioambientales en los procesos de selección, especificaciones técnicas y criterios de calificación y en las condiciones del contrato. En otras palabras, se plantea que la CPS puede orientar los requisitos habilitantes y características técnicas de la convocatoria, que restrinja la participación, o pueden hacer parte de los criterios de desempate o puntaje adicional, o incluso, permite consignar criterios de la CPS en el clausulado del contrato.

Para destacar, el Manual de Compras Públicas Sostenibles del 2020 identifica las etapas que deben seguir las entidades en sus procesos de contratación para incorporar las CPS. En este documento establece la inserción de criterios de sostenibilidad ambiental desde el Plan Anual de Adquisiciones, en la selección y priorización de bienes y/o servicios y la inclusión de criterios ambientales en la etapa precontractual y contractual. CCE indicó que el manual sería "de obligatorio cumplimiento para la entidad, desde la etapa de Planeación del presupuesto de 2021 y en especial en la elaboración del PAA vigencia 2021"[41]. Por otra parte, las guías de 2022 (versiones abril y diciembre) indican que las entidades pueden indicar los criterios de calidad para evaluar la mejor relación calidad precio. Los criterios ambientales podrán referirse, entre otras: la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero, el empleo de medidas de eficiencia energética y la utilización de energía procedente de fuentes renovables durante la ejecución del contrato.

Ahora bien, CCE integró a las CPS criterios de sostenibilidad social y "socialmente responsables", de conformidad al Plan de Acción de Derechos Humanos y Empresas del 2018. Así, junto a la protección del ambiente y la reducción en el consumo de recursos, se adicionaron criterios para la inclusión y la justicia social durante el desarrollo de un proceso de compra pública. En la Guía de Compras Públicas Socialmente Responsables (2018), se reúnen criterios ya identificados por el CONPES 3934 (Política de Crecimiento Verde) y el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresa. En la citada guía se persiguen las siguientes finalidades: fomento de la integración social de personas con discapacidad, inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables en la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión social y la eliminación de criterios sospechosos de discriminación; el fomento de la contratación femenina o población LGTBIQ+; madres cabeza de hogar; personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior; víctimas del conflicto armado; criterios de comercio justo (art. 4º de la Ley 2046 de 2020) durante la ejecución del contrato.

Esta guía determina el deber del Estado para realizar el balance apropiado entre todos los pilares de sostenibilidad: el económico, el ambiental y el social, en todas las

[41] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Manual de Compras Públicas Sostenibles**. CCE-GCO-MA-02, 2020, p. 8. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/cce_destacados/cce-gco-ma-02_manual_compras_publicas_sostenibles_pdf.pdf

etapas del proceso de compra pública. Con todo, su énfasis se encuentra en el respeto de los derechos humanos y la debida diligencia de los proveedores, de manera que:

> *(…) parten del deber del Estado y sus entidades de proteger y de los proveedores de respetar los derechos humanos en las interacciones que tienen en el sistema de compra pública. Incluye también, la adopción de medidas y criterios que generen empleo local y promuevan igualdad de oportunidades para grupos vulnerables como las personas con discapacidad, minorías étnicas, mujeres y víctimas del conflicto armado*[42].

Aunque esta guía cuenta con menos desarrollo por parte de otras autoridades, tiene remisiones vinculantes de "hard law" que orientan a las entidades públicas en sus procesos de selección, a saber:

- Tomar medidas de debida diligencia que aseguren una identificación propia y clara de los impactos y riesgos que generan los bienes y servicios que contratan a lo largo de su ciclo de vida sobre los derechos humanos.
- Incluir en el análisis de riesgos la prevención y mitigación de los riesgos que entrañe la ejecución del contrato para los derechos humanos. Esto aplica especialmente en Procesos de Contratación con impacto en zonas de conflicto o grupos vulnerables.
- Identificar en los estudios previos factores sensibles a la violación de derechos humanos y adoptar medidas apropiadas para reducir al máximo el impacto o la probabilidad de ocurrencia en el desarrollo del proceso.
- Evitar la estructuración de procesos que puedan deteriorar la situación de derechos humanos sobre el terreno, particularmente cuando se trata de empresas multinacionales.[43]

Por otra parte, la guía establece obligaciones relativas a la protección de Derechos Humanos y garantía a la inclusión por medio de la CPS, a saber:

- Incorporar factores de evaluación y favorecer medidas que protejan y fomenten la participación de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, así como de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes y sus familias.
- Adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales.

[42] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas socialmente responsables**. G-CPSS-02, 2018, p. 4. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_socialmente_responsables.pdf

[43] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas socialmente responsables**. G-CPSS-02, 2018, p. 5-6.



- Disponer medidas para una supervisión e interventoría independiente y adecuada que tenga en cuenta el cumplimiento de obligaciones de derechos humanos en la ejecución de los contratos.
- Alertar a los entes de control, en el marco de sus respectivos mandatos y capacidades, sobre las violaciones de derechos humanos que ocurran con ocasión a los procesos de compra pública.[44]

Señala la guía, "los proveedores deberán expresar en documento separado o dentro de la propuesta su compromiso claro y expreso con respetar derechos humanos en caso de resultar adjudicatarios del contrato estatal"[45]. También indica la guía, la entidad debe incluir obligaciones de "trabajo digno, exigir condiciones específicas para el almacenamiento de productos peligrosos o exigir que los productos reúnan características para garantizar el acceso a todos los usuarios, incluidas las personas con discapacidad"[46].

Por último, la guía establece la posibilidad de integrar cláusulas sociales, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, sean específicas y objetivamente cuantificables, tengan difusión y publicidad amplia en el aviso de convocatoria y en los pliegos de condiciones y cumplan con los principios y normas del sistema de compra pública. Estos factores de selección y adjudicación, así como puntajes adicionales, podrán favorecer factores como:

- La integración de estándares laborales adecuados
- Un enfoque diferencial que propenda por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- El desarrollo del campo o la protección del medio ambiente
- La igualdad de acceso para las personas con discapacidad
- El fomento de proyectos que se realicen en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Métodos de producción social y ambientalmente sostenibles
- Promover la mano de obra y el empleo local[47]

Ahora bien, la guía de compras socialmente responsables recuerda las obligaciones internacionales del Estado colombiano respecto a los derechos humanos, y de esta

[44] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas socialmente responsables**. G-CPSS-02, 2018, p. 6-7.

[45] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas socialmente responsables**. G-CPSS-02, 2018, p. 9.

[46] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas socialmente responsables**. G-CPSS-02, 2018, p. 15.

[47] COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas socialmente responsables**. G-CPSS-02, 2018, p. 14-15.

manera, deben proteger a individuos y comunidades de las acciones desplegadas por proveedores nacionales o extranjeros. Por ello, la guía establece medidas de prevención y medidas de protección para las entidades, así como obligaciones generales para los proveedores, que permitan identificar, prevenir, mitigar y asumir responsabilidades por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos.

Como puede constatarse, las guías y manuales indicados no se pueden interpretar ni leer aisladamente. Todas ellas se vinculan al PANCPS[48] que, por demás, establece un sistema de información de CPS, que incluye el monitoreo, evaluación y documentación, así como mecanismos de comunicación que permita construir credibilidad y garantizar a los interesados el compromiso con la aplicación del PANCPS. No obstante, como se procederá a demostrar en el siguiente título, dichos mecanismos de medición, vigilancia y publicidad no parecerían lograr sus objetivos.

3. Brechas para la medición y opacidad en los datos sobre indicadores e incentivos a la CPS

El PANCPS tiene por objetivos, el incentivo para el uso de las CPS en todas las entidades públicas, el desarrollo de herramientas para aumentar el uso de las CPS y asegurar el compromiso internacional con los ODS y aquellas derivadas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Como se mencionó líneas atrás, el Ministerio de Ambiente estableció fichas técnicas con criterios de sostenibilidad para 24 bienes y servicios. En la ficha técnica se indica el tipo de criterio, el criterio, los medios de verificación, el indicador asociado y la ponderación. De igual manera, la ficha técnica impone a la entidad, identificar las políticas nacionales e internacionales, planes, programas o proyectos de gobierno que apoyan el criterio y refuerzan su aplicabilidad[49].

No obstante, como se procederá a demostrar, la implementación de la CPS ha sido opaca. El PANCPS indicaba 7 líneas estratégicas, que contenían una ruta para el cumplimiento, así como indicadores de cada acción (30 acciones en total). Tanto las líneas estratégicas como las acciones debían cumplirse en el 2020 en el nivel nacional y local. Con todo, en el 2021, la Contraloría General de la República publicó el "Informe de auditoría de Desempeño, Evaluación de la Implementación de las Compras Públicas Sostenibles (CPS) en Colombia, de Conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de Resiliencia", en el Anexo 3 se hace el resumen de los avances del PAN-CPS, con incumplimientos notables. Se destaca, con un cumplimiento

[48] Cfr. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016 – 2020**, 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017, p. 8. https://acortar.link/1nIfGK

[49] Ver: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2021), *Fichas técnicas con criterios de sostenibilidad.* https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Infografia_Fichas_tecnicas_con_criterios_de_sostenibilidad_Generalidades.pdf



"satisfactorio", la meta del PAN de "a 2020, al menos un 50% de los nuevos Acuerdos Marco (a partir del 2017) han incluido criterios de sostenibilidad"[50]. Así mismo, destacó como "satisfactorio" que "[a]l 2018 al menos 8 entidades impulsoras de CPS han sido asesoradas, y al menos 6 han implementado exitosamente procesos de CPS"[51] y "Al 2020 se ha implementado al menos tres campañas nacionales de promoción de impactos de CPS"[52]. Esto quiere decir que de las 30 metas que componen igual número de acciones, sólo se cumplieron satisfactoriamente, tres de ellas.

La Contraloría indicó, entre otras razones sobre el desempeño de las CPS, la ausencia de datos y de una meta nacional según los principios y horizonte de la Agenda 2030. Tampoco evidenció compromisos relativos a la CPS en los planes estratégicos sectoriales, departamentales y municipales (ciudades capitales), situaciones que impiden avanzar en el proceso de implementación[53]; la falta de información agregada y sistematizada de CPS dificulta establecer el estado del proceso, los problemas, logros y beneficios obtenidos, aspectos útiles y determinantes para la toma de decisiones; indica la Contraloría, la falta compromiso y oportunidad para formalizar y ejercer la gobernanza al 2021, pues a ese año, no se habían conformado e institucionalizado el Comité Coordinador Nacional de CPS, Comité Técnico y Grupos Transversales de Trabajo del PANCPS[54]. El citado documento, en resumen, expone la falta de apropiación y aplicación de los principios de las CPS, herramientas y guías de implementación por parte de los compradores públicos, aunque destaca la contratación realizada por medio de Acuerdos Marco de Precios con criterios sociales, como la vinculación de víctimas de conflicto armado, personas en condición de discapacidad, desmovilizados, etc.[55]

El informe destaca el cumplimiento del Distrito Capital de Bogotá, que incorporó en el 49% de su contratación total, criterios de sostenibilidad social, económica o

---

[50] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia.** CGR-CDGPEIF - Nro 037. Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, 2021, p. 113.

[51] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia**, 2021, p. 113.

[52] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia**, 2021, p. 113.

[53] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia**, 2021, p. 15.

[54] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia**, 2021, p. 16.

[55] CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia**, 2021, p. 16-17.

ambiental. Explica la Contraloría que los resultados para Bogotá obedecen, entre otros aspectos a: "(i) decisión de acoger y apropiar los conceptos de CPS desde la gobernanza; (ii) emitir lineamientos a sus entidades adscritas y vinculadas para adoptar las CPS y (iii) exigir a los funcionarios del Distrito Capital participar y certificarse en el curso de CPS realizado por el MADS, hecho que permitió no solo la implementación de la CPS, sino la interiorización de los conceptos"[56]. Lo antedicho se puede constatar con los informes de CPS que realiza la oficina de Control Interno[57], que se ampara en normas locales como la Resolución 6416 de 2011 (SDA)[58], Acuerdo 540 de 2013[59], Resolución 242 de 2014[60] y la Actualización de la "Política de Producción Sostenible para el Distrito Capital (2015). Secretaría Distrital de Ambiente –SDA".

Por su parte, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)[61] ha indicado que "uno de los principales obstáculos para una implementación exitosa de la política de CPS, es la falta de preparación del mercado para incorporar técnicas de producción y distribución sostenible en las cadenas de valor"[62]. La RICG también destaca, con base a la información suministrada por CCE lo siguiente:

> *(…) la información de cumplimiento de criterios verdes es asimétrica entre los diferentes sectores económicos, ya que existe sobreabundancia de instrumentos de política pública y un déficit de normativa vinculante sobre la materia, lo cual representa una barrera significativa para la incorporación confiable de criterios de sostenibilidad*

---

56 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia**, 2021, p. 37.

57 Al respecto ver: Secretaría Jurídica Distrital, 2021, *Informe Compras Públicas Sostenibles: junio 2021*. Disponible en: https://intranet.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/control/Seguimiento%20compras%20sostenibles.pdf;
ver también: Secretaría Jurídica Distrital, 2021, *Informe Compras Públicas Sostenibles: diciembre 2021*. Disponible en: https://www.secretariajuridica.gov.co/sites/default/files/2021-12/Seguimiento%20Compras%20P%C3%BAblicas%20Sostenibles.pdf

58 Mediante la Resolución 6416 de 2011 se establecieron los lineamientos del Plan Institucional de Gestión Ambiental (PIGA) y en esta se incluye un programa denominado: "Criterios Ambientales para las Compras y Gestión Contractual".

59 A través del Acuerdo 540 de 2013 se definen los lineamientos del programa distrital de compras verdes y se dictan otras disposiciones.

60 Mediante la cual se subroga la mencionada Resolución 6416 de 2011 y establece el "Programa de Consumo Sostenible" en el cual las entidades deben definir acciones que promuevan el uso y consumo responsable de materiales.

61 Creada por la Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) de la Asamblea General de la OEA (Junio 2016), La RICG es un Mecanismo del Sistema Interamericano que provee cooperación técnica horizontal de alto nivel para generar y fortalecer vínculos entre sus miembros; promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

62 Ver: Red Interamericana de Compras Gubernamentales, *Compras Públicas Sostenibles (CPS)*. https://ricg.org/es/datos-regionales/compras-publicas-sostenibles/



> *en la estructuración de procesos de contratación pública por parte de las Entidades Estatales*[63].

Lo señalado por la RICG se reitera en el informe de la OEA sobre "Medición del impacto y avance de la compra pública sustentable en América Latina y el Caribe"[64], en tanto Colombia se destaca por la abundancia de instrumentos de política pública, pero restricciones en el acceso y calidad de la información.

Por otra parte, el "informe sobre compras públicas sostenibles en la alianza del Pacífico", publicado en 2022, indica que no existe un instrumento que pueda medir a nivel global el impacto de la CPS en el mercado nacional. Sin embargo, resalta el informe, la Ley de Emprendimiento -Ley 2069 de 2020- y la Ley 2125 de 2021 establecieron incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las Mipymes. La Ley 2069, en el artículo 33 impone a Colombia Compra Eficiente la obligación de crear un sistema de indicadores con el fin de evaluar anualmente la efectividad de la inclusión de las MIPYMEs al mercado de compras públicas. Lo anterior, con miras a que el Gobierno identifique y promueva ajustes normativos, nuevas herramientas, incentivos e instrumentos financieros que faciliten el acceso de éstas al mercado estatal[65].

De esta manera, el marco normativo se concentró en la sostenibilidad y justicia sociales, otorgando por medio de las normas citadas, una serie de incentivos consistentes en:

> *(…) la posibilidad de adoptar requisitos diferenciales y puntajes adicionales en los pliegos de condiciones, en función del tamaño empresarial para la promoción del acceso de las MIPYMEs al mercado de compras públicas; la posibilidad de incluir requisitos diferenciales y puntajes adicionales en los procesos de contratación con cargo a recursos públicos para emprendimientos y empresas de mujeres; la aplicación de criterios de desempate tendiente a beneficiar sectores tradicionalmente excluidos y vulnerables de la población, como son las mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar; personas en condición de discapacidad; personas mayores que no sean beneficiarios de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión; población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palanquera, Rrom o gitanas; personas en*

---

[63] Ver: Red Interamericana de Compras Gubernamentales, *Compras Públicas Sostenibles (CPS)*. https://ricg.org/es/datos-regionales/compras-publicas-sostenibles/

[64] Ver: Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) - Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos (OEA), (2015), Medición del impacto y avance de la compra pública sustentable en América Latina y el Caribe, Disponible en: https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=544&lang=2

[65] Congreso de la República, Ley 2069 de 2020, art. 12, num. 7.

proceso de reintegración o reincorporación; y puntaje adicional para proponentes con trabajadores en condición de discapacidad[66].

Al momento de realizar el examen de los Acuerdos Marco de Precios (92 vigentes al momento de hacer esta investigación), así como otras convocatorias públicas por medio de licitación pública, se encontraron algunos criterios ambientales y otros sociales. No obstante, al profundizar sobre los criterios ambientales, se trató en realidad de condiciones técnicas que provienen de normas ambientales, tales como el Protocolo de Montreal (prohibición de sustancias erosivas de la capa de ozono), el deber de elaboración de programas de gestión socioambiental de obra, el cumplimiento del plan de manejo ambiental de residuos, aprovechamiento forestal, etc. No obstante, se encontraron más indicadores de criterios sociales, en especial, aquellos relativos a mayores puntajes de empresas que vincularon a trabajadores con discapacidad o Mipymes nacionales.

En buena medida, lo anterior se justifica al menos, en tres hechos normativos. En primer lugar, debido a que las leyes 2069 de 2020- y 2125 de 2021 definieron criterios precisos sobre los criterios sociales que deben incorporarse en la compra pública; segundo, debido a que el Decreto 1082 de 2015, reformado por el Decreto 142 de 2023, expone otros criterios sociales que han sido indicados en este escrito[67]. Tercero, porque el artículo 33 de la Ley 2069 estableció la obligación de elaborar informes sobre el cumplimiento de los incentivos para las Mipymes en los procesos de contratación pública[68].

De esta manera, es posible remitirse a dos fuentes. La primera de ellas, un tablero de análisis de contratación de prestación de servicios con enfoque de género, disponible por la herramienta de Power BI, que permite identificar la participación femenina en la compra pública por honorarios, por sector y por región. La segunda, consiste en varios informes elaborados por La Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento

---

[66] ALIANZA DEL PACÍFICO. **Informe sobre compras públicas sostenibles en la Alianza del Pacífico**, 2023, p. 25. https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2023/11/informe-sobre-compras-publicas-sostenibles-en-la-AP-octubre-2023-2.pdf

[67] Colombia Compra eficiente, en Concepto Unificado CU-007 de 2024, indicó que el Decreto 142 de 2023 establece que: "Las entidades estatales deberán planear su contratación de manera que se promueva la división de Procesos de Contratación en lotes o segmentos en los que se facilite la participación de las Mipymes". De este modo, las Entidades Estatales de planear su contratación de manera tal que se adelanten procesos en lotes, como una manera de fomentar el acceso de Mipymes a procesos de contratación pública, en el marco de lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 12 de la Ley 590 de 2000, cuyo texto vigente es el establecido por el artículo 33 de la Ley 2069 de 2020. Colombia Compra eficiente (2024), Concepto Unificado CU-007 de 2024.

[68] Ver: Colombia Compra Eficiente (2022) Manual funcional Aplicativo Reporte Ley de Emprendimiento, Mesa Interna de Trabajo. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/manual_usuario_-_ley_de_emprendimiento_vf.pdf
Ver también: Colombia Compra Eficiente (2023), Circular Externa 001 de 2023, Lineamientos sobre el deber de remitir información a la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– del cumplimiento y resultados de la adopción de las medidas del artículo 33 de la Ley 2069 de 2020. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/circular_del_aplicativo_de_la_ley_de_emprendimiento_-_version_final_febrero_09_2023_1.pdf



Estratégico de Colombia Compra, entre otros: la "Estimación de la participación de mipymes en SECOP" de 2022; el "Estudio de género del Representante Legal y otras características de los proveedores adjudicados en los Acuerdos Marco de Precios" de 2022; el "análisis de proveedores Mipymes en la TVEC 2021"; los "Insumos estratégicos de análisis de la contratación de los organismos de acción comunal en el SECOP" del 2022; la "Actualización Análisis Diferencial de Género en los Contratistas por Prestación de Servicios en el Sector Público" de 2022. Los citados estudios parten de la caracterización de los proveedores en el SECOP, estudio de los Acuerdos Marco de Precios, el tamaño empresarial, el sector, la actividad financiera, e información disponible en las Cámaras de Comercio, y para el caso de las Juntas de Acción Comunal, se aplicó el restrictor por razón social.

Con todo, los documentos citados y las herramientas disponibles en línea podrían dar cuenta de la proporción de contratistas, con participación femenina o juntas de acción comunal o tamaño empresarial. Empero, no permiten identificar si en realidad, se utilizaron estos criterios sociales, como incentivos para la selección del contratista, si los mismos fueron útiles para la distribución de recursos localmente o en general, si cumplieron con algún criterio de sostenibilidad ambiental o social. Quizá, en análisis más específicos como los convenio solidarios y municipios PDET, es posible identificar los fines y el encadenamiento productivo en los proyectos de Red de Vías Terciarias para la Paz y el Posconflicto.

En otras palabras, los informes y las herramientas consultadas no permiten identificar ni la intencionalidad ni la causalidad de los criterios sociales y ambientales, para soportar que se trató de una compra pública sostenible. A manera de ejemplo, se podría tomar el "Estudio de género del Representante Legal y otras características de los proveedores adjudicados en los Acuerdos Marco de Precios" de 2022, que utiliza como criterio de medición, la representación legal de la sociedad. Empero, esta condición no da cuenta de una compra pública sostenible que apuntó al Objetivo de Desarrollo Sostenible de equidad de género, ni identificó que efectivamente, en el proceso de selección, la entidad utilizó este criterio como mecanismo para preferir al contratista con participación o representación femenina.

En el mismo sentido, la participación de las Mipymes en la TVEC daría cuenta de una tendencia positiva, pero con bajo aumento en la participación real, de acuerdo con el índice de Variación real[69]. No obstante, esta correlación tampoco soporta necesariamente la causalidad. En algunos casos, el documento deja entrever una concentración de órdenes de servicio en ciertos proveedores y compradores en el sector de manufactura, v. gr. Inversiones Sarhem de Colombia e Inversiones Sara de Colombia SAS, que

[69] Ver: Colombia Compra Eficiente (2021) "Insumos estratégicos de participación de MIPYMES en la TVEC Semestre II – 2021", p. 26. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/03.cce-emae-fm-02_insumos_estrategicos_mipymes_2021_o.pdf

tuvieron 367 y 448 órdenes de servicio en la TVEC, respectivamente, con el Ejército Nacional-Dirección de Adquisiciones, Comando Armada Nacional y Policía Nacional-Gestión General. En el ejercicio realizado por CCE, se destaca la correlación entre AMP en TVEC, órdenes de compra y tamaño empresarial, en dotación de vestuario y emergencia COVID 19. Por su parte, la "Actualización Análisis Diferencial de Género 2022" parte de premisas similares, donde se destaca una reducción de la brecha por honorarios, en los contratos de prestación de servicios por cuenta del género. Empero, no soporta la causalidad entre la inclusión de criterios sociales, con la modificación de la tendencia, que si bien positiva, no necesariamente intencional.

La medición realizada respecto a la participación de Organismos de Acción Comunal realizada en el documento sobre "Insumos estratégicos de análisis de la contratación de los organismos de acción comunal en el SECOP" del 2022 se construyó por medio de la razón social de las Juntas de Acción Comunal (en adelante JAC). En el citado documento, CCE subraya la utilidad de este criterio social para el fortalecimiento de la economía popular y las alianzas público-populares por medio de convenios solidarios, mediante contratación directa. De esta manera, CCE tomó las variables normativas de la Ley 2166 de 2021, que consistían en la razón social, el tipo de negocio jurídico -Convenio Solidario- y el mecanismo de selección del contratista -contratación directa-. Aunque las Organizaciones Comunales pueden participar en procesos con competencia, el documento citado encontró que de la muestra (294 procesos de 10.000 en las que participaron JAC), el 99% se seleccionó por contratación directa bajo modalidad de convenios solidarios. También debe llamar nuestra atención que el 72 % de los procesos tenían por objeto infraestructura de transporte y de las 93 entidades analizadas, sólo 13 eran PDET. Luego, esto indicaría que la institución estaría consiguiendo quizá un efecto distributivo y encadenamiento local, puesto que los convenios deben ser ejecutadas por personal local y debe contratarse con los afiliados de la organización, pero no probaría que los convenios solidarios estén desarrollando otros criterios sociales establecidos en la CPS. En otras palabras, el criterio social se agota en la apropiación local de los recursos, pero no en los objetos contractuales.

Haciendo uso de las herramientas de datos abiertos del gobierno, en especial, las bases de datos SECOP I, SECOP II, SECOP I – II Integrado y TVEC, es posible evidenciar que en ninguna de ellas, se ha integrado información sobre CPS en las convocatorias, como cláusulas sociales en cada contrato. Esto no quiere decir que podamos afirmar que no existen criterios ambientales y sociales ni cláusulas sociales. Lo anterior es indicador de barreras y asimetrías al acceso de información agregada. Quizá, el único indicador que puede facilitar un criterio social se encuentra en la base de datos de TVEC, con el metadato "Determina si la orden de compra corresponde con procesos de compra pública asociados a eventos de postconflicto en el marco del proceso de paz".



No obstante, al activar el filtro, en todos los casos aparece "No Definido", lo que querría decir que las entidades no lo han identificado al momento de cargar la información.

Lo expuesto, como se indicó, implica una barrera de acceso a la información, que no sólo se refleja respecto al público, sino para las mismas entidades. Como lo destacó la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)[70], el acceso a la información de cumplimiento de criterios verdes -y sociales, debemos agregar- es asimétrica, existe sobreabundancia de instrumentos de política pública, pero un déficit de normativa vinculante sobre la materia, y restricciones en el acceso y calidad de la información. Los informes de CCE relativos a la participación de las Mipymes, enfoque de género y contratos que se desarrollen en el marco del acuerdo de Paz tampoco permiten identificar los procesos de selección y los contratos administrativos que hubiesen incorporado criterios sociales o ambientales, o cláusulas sociales. Por supuesto, como se ha indicado, esto no quiere decir que dichos criterios no se hayan incorporado en algunos procesos.

Por lo anterior, resulta evidente que, para que la CPS pueda conseguir sus objetivos, y convertirse en un instrumento de intervención económica, requiere, en primer lugar, su implantación como mandato normativo y vinculante para todas las entidades públicas. Empero, resulta claro que, para determinar sus efectos, evidenciar los impactos en el mercado y el cumplimiento de las metas asociadas a la CPS, es necesario mejorar la calidad de los datos, que probablemente deba realizarse desde el origen del dato y no desde la recopilación, como parecería estar ocurriendo para CCE. Para ello, CCE cuenta, como administrador del SECOP, con la facultad para determinar el formulario, incluir factores o simplificarlos. Por ello, los metadatos que se podrían integrar podrían condensarse de esta manera, en el formulario de reporte de información por parte de la entidad, y con condicionales (sí/no) para el reporte de información:

[70] Creada por la Resolución AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) de la Asamblea General de la OEA (Junio 2016), La RICG es un Mecanismo del Sistema Interamericano que provee cooperación técnica horizontal de alto nivel para generar y fortalecer vínculos entre sus miembros; promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas entre los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Tabla 1. *Datos que se deben diligenciar, según documentos CPS*

Criterio	Variables			
Criterios ambientales	La reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero, el empleo de medidas de eficiencia energética y la utilización de energía procedente de fuentes renovables durante la ejecución del contrato	La reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero	Empleo de medidas de eficiencia energética y la utilización de energía procedente de fuentes renovables durante la ejecución del contrato	Sello Ambiental Colombiano
Requisito habilitante				
Puntaje adicional				
Criterio de desempate				
Criterios Sociales	Fomento de la integración social de personas con discapacidad, Inclusión de personas pertenecientes a grupos vulnerables en la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión social y la eliminación de criterios sospechosos de discriminación; el fomento de la contratación femenina o población LGTBIQ+; madres cabeza de hogar; personas que no cuenten con cualificaciones educativas de formación secundaria o profesional superior; víctimas del conflicto armado; criterios de comercio justo (art. 4° de la Ley 2046 de 2020) durante la ejecución del contrato.	Participación de Mipymes	Organizaciones de Acción Comunal	
Requisito habilitante				
Puntaje adicional				
Criterio de Desempate				



Criterio	Variables		
Cláusulas Sociales	Generación de empleo local y promuevan igualdad de oportunidades para grupos vulnerables como las personas con discapacidad, minorías étnicas, mujeres o víctimas del conflicto armado	Obligaciones de trabajo digno, condiciones específicas para el almacenamiento de productos peligrosos o exigir que los productos reúnan características para garantizar el acceso a todos los usuarios, incluidas las personas con discapacidad.	Contratista expresó en documento separado o dentro de la propuesta su compromiso claro y expreso con respetar derechos humanos en caso de resultar adjudicatarios del contrato estatal
Cumple			

Fuente: Elaboración Propia

Lo anterior, sin perjuicio de la ficha técnica desarrollada por el Ministerio de Ambiente y que fue comentada previamente. Es probable, como se expuso líneas atrás, que las barreras de acceso a la información, impidan, en primer lugar, actualizar y construir una política pública basada en datos de impacto, desempeño y resultados. Segundo, dado que se cuenta con indicadores estrictos, similares a los consignados en las asociaciones público-populares y los convenios solidarios, se trata de indicadores que pueden incorporarse desde el origen del dato. Por ahora, como se demostró previamente, los informes y las visualizaciones que se encuentran disponibles impiden producir un diagnóstico a escala de los verdaderos efectos de la CPS y las cláusulas sociales, en las metas de desarrollo sostenible, los ODS, y la justicia social que se propone esta institución.

4. Conclusiones

La protección del medio ambiente se convirtió en un eje fundamental para los países que ven en su protección y garantía, el aseguramiento de los derechos de las generaciones futuras para lograr el objetivo de un desarrollo sostenible mundial y nacional. La construcción del concepto de compra pública sostenible atiende a aspectos ambientales, sociales y económicos omnicomprensivos que velan por el aseguramiento de un futuro con recursos suficientes para todos.

Las compras públicas sostenibles son una de las herramientas para alcanzar este fin general que fue estipulado por distintos países desde 1987, y con mayor preponderancia en el año 1992 en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. Con posterioridad a ello, se han proferido instrumentos internacionales y creado organizaciones cuya función

principal es desarrollar estrategias para el aseguramiento de los distintos medios para mitigar los efectos ambientales en el planeta.

Colombia ha demostrado su compromiso con la causa señalada, elevando a rango constitucional desde 1991, la protección al medio ambiente, entendida esta como un deber, pero también un derecho. La Corte Constitucional define esta parte de la carta como la "Constitución ecológica" que fue materializada en la Ley 99 de 1993 que además de crear el Ministerio del Ambiente, constituye el derecho que le asisten a las generaciones futuras y el desarrollo sostenible. Con el Acto Legislativo 4 de 2020 se eleva a rango constitucional la compra pública sostenible, noción que va más allá de los aspectos ambientales.

En tal sentido, existe una interrelación entre los postulados de protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y las compras públicas sostenibles como una de las medidas que puede adoptar las entidades para el aseguramiento de derechos humanos como son los de las generaciones futuras. No obstante, se ha dado cuenta de una sobreexpedición de políticas públicas, manuales e instrucciones que, si bien persiguen un objetivo claro, evidencian el abismo que existe entre la norma y su eficacia instrumental.

Probablemente, la solución jurídica más eficiente sea la incorporación de estos metadatos en el registro que deben hacer las entidades en el SECOP. Esto, de cara a obtener y garantizar transparencia en la información, sino a construir y actualizar el Plan de Acción Nacional de Compras Sostenibles, así como la información para los futuros proponentes para procurar su adaptación y transformación de algunas actividades económicas.

Como se planteó al inicio del documento, la CPS puede ser una herramienta poderosa de intervención económica, que puede incidir significativamente en el cumplimiento de los ODS, así como alcanzar la transición justa. En efecto, el Estado tiene un peso determinante en las condiciones, precios y disponibilidad de los bienes finales que se encuentran en el mercado, de manera que sus decisiones afectarían directamente los indicadores de sostenibilidad en la demanda agregada nacional.

Referencias

ACEVEDO, A. **El Derecho internacional ambiental en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**: Una relación indefinida. 1. ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016.

ALARCÓN PEÑA, Andrea. Economía Social de Mercado como sistema constitucional económico colombiano. Un análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. **Estudios constitucionales**, Santiago de Chile, vol. 16, n. 2, p. 141-182, 2018. Disponible en: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002018000200141



ALIANZA DEL PACÍFICO. **Informe sobre compras públicas sostenibles en la Alianza del Pacífico**, 2023. Disponible en: https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2023/11/informe-sobre-compras-publicas-sostenibles-en-la-AP-octubre-2023-2.pdf

ÁLVAREZ, P. **Análisis de las compras públicas sostenibles en Colombia y su implementación como herramienta para impulsar mercados sostenibles**, Tesis para optar al título de Maestría en Dirección y Gestión de Proyectos. Universidad Politécnica de Valencia, 2021.

BARRETO, Alejandro. **El Derecho de la Compra Pública**. 1. ed. Bogotá D. C.: Editorial Legis, 2019.

BOUWER, Maarten; JONK, Margo; BERMAN, Tanya; BERSANI, Raffaella; LUSSER Helmut; NAPPA, Vincenzo; NISSINEN Ari; PARIKKA, Katriina; SZUPPINGER, Péter y VIGANÒ, Cosetta. **Green Public Procurement in Europe – Conclusions and recommendations**. The Netherlands: European Commission, 2006. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/green_public_procurement_in_europe_-_conclusions_and_recommendations_geral_11.pdf

CASIER, Liesbeth, HUIZENGA, Richard, PERERA, Oshani, RUETE, Marina y TURLEY, Laura. **Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe**. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) - Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos (OEA), 2015. Disponible en: https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf?q=sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas socialmente responsables**. G-CPSS-02, 2018. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_socialmente_responsables.pdf

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Plan Estratégico 2019 – 2022**. Bogotá D. C., 2019. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/plan_estrategico_institucional_cce_2019_-_2022_vf_nov2019_0.pdf

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Manual de Compras Públicas Sostenibles**. CCE-GCO-MA-02, 2020. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/cce_destacados/cce-gco-ma-02_manual_compras_publicas_sostenibles_pdf.pdf

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. **Guía de compras públicas sostenibles con el ambiente**. G-CPSMA-02, 2022. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_cp_sostenibles_1.pdf

COMISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DERECHO MERCANTIL INTERNACIONAL. **Ley modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública**, 1. ed. Nueva York: Naciones Unidas, 2014. Disponible en: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Ley 253 de 1996** "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989", 1996. Disponible en:http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0253_1996.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Ley 430 de 1998** "Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones", 1998. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0430_1998.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Ley 2069 de 2020** "Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia", 2020. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2069_2020.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Ley 2294 de 2023** Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", 2023. Disponible en:http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Evaluación de la implementación de las compras públicas sostenibles (CPS) en Colombia de conformidad con las políticas y prioridades nacionales considerando aspectos de resiliencia**. [CGR-CDGPEIF - Nro 037. Noviembre 2021]. Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. **Sentencia C-519 de 1994**, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Misión Crecimiento Verde**. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/misiones/mision-crecimiento-verde/Paginas/sobre-la-mision.aspx

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Resolución 0372 de 2009** "Por la cual se establecen los elementos que deben contener los planes de gestión de devolución de productos Pos Consumo de Baterías Usadas Plomo Ácido, y se adoptan otras disposiciones", 2009.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Resolución 1457 de 2010** "Por la cual se establecen los Sistemas de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas y se adoptan otras disposiciones", 2010.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible.** Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2010. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/polit_nal_produccion_consumo_sostenible.pdf

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016 – 2020**, 1. ed. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017. Disponible en:https://acortar.link/1nlfGK

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. **Plan Nacional de Negocios Verdes 2022-2030.** Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Biointropic y Corporación Biocomercio Sostenible, 2022. Disponible en:https://acortar.link/Up4BVj

NACIONES UNIDAS. **Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible:** Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002. Nueva York: Naciones Unidas, 2002. Disponible en: https://gsagua.com/wp-content/uploads/2014/07/informe-de-la-cumbre-mundial-sobre-el-ds.pdf



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. **Acuerdo sobre Contratación Pública**, Ginebra: Organización Mundial del Comercio, 2015. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/20y_s/gpa_brochure2015_s.pdf

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. **Going Green**: Best Practices for Sustainable Procurement, 2015. Disponible en: https://doi.org/10.1787/3291acbf-en

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. **El proceso de Marrakech**. Paris: PNUIMA/United Nations Envirnment Programme, 2009.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. **Implementando compras públicas sostenibles:** introducción al enfoque de PNUMA. 1. ed. París: División de Consumo y Producción Sostenible, 2012. Disponible en: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/implementando_compras_publicas_sostenibles_-_colombia_1.pdf

RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG) - Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos, Organización de los Estados Americanos (OEA). **Medición del impacto y avance de la compra pública sustentable en América Latina y el Caribe**. Washington: OEA, 2015. https://www.oas.org/ext/DesktopModules/MVC/OASDnnModules/Views/Item/Download.aspx?type=1&id=544&lang=2

ZÚÑIGA URBINA, Francisco. Constitución económica y Estado empresario. **Revista de Derecho Público**, Santiago de Chile, n. 63, p. 339–374, 2015. Disponible en: https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/36299